

作者：申学峰

邮箱：research@fecr.com.cn

新版《土地管理法实施条例》与土地相关法规政策评析

摘要

2021年7月30日，国务院公布新修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》，并自9月1日起正式施行。新版《条例》在《土地管理法》的基础上，对土地征收制度、集体经营性建设用地“入市”制度作了细化，优化了用地审批程序，进一步规范类建设用地管理工作。

与上一版本相比，新版《条例》修改内容主要有四个方面：

- (1) “国土空间规划”替代了“土地利用总体规划”；
- (2) 新增土地信息化管理要求；
- (3) 政府需公开土地供应计划；
- (4) 新增集体经营性用地入市规则。

除《土地管理法》及其实施条例外，目前国内生效的土地管理相关法规还有《房地产管理法》《城乡规划法》等。按照目前法规，各省建设用地指标总量由国务院确定，各级地方政府再根据自身规划向下分配建设用地指标。国有土地的出让都应当采用招、拍、挂等竞争性方式，税务部门负责征收国有土地使用权出让收入，土地使用者须在签订出让合同后60日内支付全部出让金。土地出让收入全部缴入地方国库，主要用于征地拆迁补偿、土地开发、支农、城市建设等方面支出。

从国内土地法规政策的历史演变与发展趋势看，自改革开放以来，国内土地相关法规政策历经了很多变更，其中《土地管理法》在出台后就经历了四次修订。最初的《土地管理法》在很多方面没有详细的规定，后续的修订过程中，土地用途、土地使用审批、土地收益分配等相关制度逐步得到细化。

未来土地相关法规政策可能会向以下趋势发展：(1) 国土空间规划将逐步替代土地利用总体规划和土地利用年度规划；(2) 土地供应总量可能会受严格约束；(3) 建设用地规划的权力可能会部分向地方下放；(4) 可能会建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。

相关研究报告：

- 1.《一般预算收支完成进度有所差异，“土地财政”现象依然明显——2021年上半年财政收支运行分析》，2021.07.21
- 2.《中央重磅文件房地产领域热点解读》，2020.05.26
- 3.《国务院下放用地审批权，意欲何为？》，2020.03.16

2021年7月30日，国务院公布了修订后的《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称“《土地管理法实施条例》”或“《条例》”），自2021年9月1日起施行。此前全国人大常委会已在2019年对《中华人民共和国土地管理法》（以下简称“《土地管理法》”）进行了修改完善，《条例》是根据新版《土地管理法》而制定的土地管理细则。

《条例》在《土地管理法》确定的制度框架下，聚焦土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理等重点问题，进一步细化相关制度措施，强化对耕地的保护，针对耕地“非农化”“非粮化”以及“合村并居”中违背农民意愿等突出问题，进一步明确制度边界，强化法律责任，确保《土地管理法》得到全面贯彻实施。

一、新版《条例》修订的主要内容

（一）新版《条例》对《土地管理法》的补充

《条例》在《土地管理法》基础上，补充了土地征收制度、集体经营性建设用地入市、用地审批程序、建设用地管理等方面的内容。

1. 《条例》对土地征收制度作了细化

为了规范地方政府土地征收行为，《条例》对土地征收制度作了进一步充实和完善。

一是细化征收程序。增加征收土地预公告制度，明确土地现状调查、社会稳定风险评估的要求；征收土地申请批准后，地方人民政府发布征收土地公告，公布征收范围、时间等具体工作安排；对个别未达成征地补偿的安置协议的地方政府，可以作出征地补偿安置决定，并依法组织实施。

二是规范征收补偿。规定地方人民政府应当落实土地补偿费等有关费用，保证足额到位，专款专用，有关费用未足额到位的，不得批准征收土地。明确省、自治区、直辖市制定土地补偿费、安置补助费的分配办法。

三是强化风险管控。明确将社会稳定风险评估作为申请征收土地的重要依据，并对风险防范措施和处置预案作出规定。

2. 《条例》对集体经营性建设用地“入市”制度作了细化

新版《土地管理法》新增了集体经营性建设用地“入市”制度，允许工业、商业等经营性用途的集体所有土地转让与单位或个人使用，这对于建立完善城乡统一的建设用地市场具有十分重要的意义。为了完善集体经营性建设用地“入市”制度，《条例》主要在以下方面作了进一步细化。

一是加强规划管控。明确国土空间规划应当统筹并合理安排集体经营性建设用地布局和用途，自然资源主管部门应当依据国土空间规划提出规划条件，明确“入市”土地界址、面积、用途、开发建设强度，并会同有关部门提出产业准入和生态环境保护等要求。

二是明确交易规则。规定土地“入市”需编制相应方案，双方要签订书面合同，并报自然资源主管部门备案；土地使用者应当及时支付用地价款，依法缴纳相关税费；“入市”土地使用权再流转的，应当签订书面合同，并书面通知土地所有权人。

3.《条例》优化了用地审批程序

《条例》贯彻落实国务院用地审批有关改革精神，对农转用审批制度作了优化。

一是减少审批层级。规定市、县人民政府组织自然资源等部门拟订农用地转用方案，报有批准权的人民政府批准，删除现行条例“逐级”上报审批的规定。

二是简化审批材料。对原“一书四方案”（建设用地呈报书和农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案和供地方案）进行合并调整，整合为农用地转用方案和征收土地申请，并明确农用地转用方案内容。

三是合并审批事项。合并办理单独选址建设项目用地预审与选址意见书。

4.《条例》进一步规范了建设用地管理工作

为提高土地节约集约利用水平，保障土地的可持续利用，《条例》就建设用地管理作了以下规定：

一是明确建设用地要求。规定建设使用土地的，应当符合国土空间规划、土地利用年度计划和用途管制要求，严格执行建设用地标准，并采取有效措施防止、减少土壤污染。

二是严格土地利用计划管理。要求各级人民政府加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制，县级以上地方人民政府自然资源主管部门应当将年度建设用地供应总量、结构、时序、地块、用途等向社会公布，以稳定社会预期。

三是完善临时用地规定。规定临时用地期限一般不超过二年，建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设临时用地期限不超过四年。

（二）新版《条例》与上一版本的对比

《土地管理法实施条例》自1998年首次发布后历经了数次修订，新版《条例》之前最近的一次修订是在2014年。新版《条例》与2014年版本相比，共计删除16条，新增39条，修订27条。从具体内容上上看，新版本主要在以下四个方面作了修订。

1. “国土空间规划”替代了“土地利用总体规划”

根据中共中央、国务院2019年发布的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，未来我国各类开发保护建设活动将以国土空间规划作为基本依据。根据中央意见，2019年国土资源部就已经全面启动国土空间规划编制审批和实施管理工作，亟需建立相应的制度来指导国土空间规划具体工作。

因此新版《条例》在前一版本基础上，使用“国土空间规划”替代了“土地利用总体规划”，明确规定经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。在编制国土空间规划前，经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。

对于建设项目需要使用土地的，应当符合国土空间规划、土地利用年度计划和用途管制以及节约资源、保护生态环境的要求，并严格执行建设用地标准，优先使用存量建设用地，提高建设用地使用效率。未来全国的新增建设用地、建设用地用途变更都将受到国土空间规划框架约束。

2. 新增土地信息化管理要求

新版《条例》明确县级以上人民政府自然资源主管部门应当加强信息化建设，建立统一的国土空间基础信息平台，实行土地管理全流程信息化管理。自然资源主管部门负责对土地利用状况进行动态监测，并与发展改革、住房和城乡建设等有关部门建立土地管理信息共享机制，依法公开土地管理信息。县级以上人民政府自然资源主管部门应当加强地籍管理，建立健全地籍数据库。

土地管理信息化不仅可以提高土地资源管理工作效率，土地管理信息还可以与其他信息技术进行有效结合，使土地资源调查变得更方便、更具有实时性。在土地管理过程中加强信息化建设，是让有关部门更合理地利用土地资源的有效措施，也是对土地规划、整治、开发、利用等工作提供更多基础数据和科学依据的一条高效途径。

3. 政府需公开土地供应计划

与上一版相比，新版《条例》新增关于政府披露土地供应计划的要求。各县级以上地方人民政府自然资源主管部门应当将本级人民政府确定的年度建设用地供应总量、结构、时序、地块、用途等在政府网站上向社会公布，供社会公众查阅。

在新规则出台以前，地方政府并没有义务披露土地供应计划相关信息。实践中只有部分地方政府会公开其土地利用总体规划和土地利用年度规划，这两项计划中会透露部分有关土地供应的计划情况，但也仅限于建设用地规模等总量信息，并没有供应时间、地块的具体信息。各地方的供地节奏由政府决定，社会公众很难知晓未来建设用地的供应安排，对土地需求方的购地活动造成了很大困扰，而且土地信息的不透明也容易滋生权力寻租问题。

为了解决土地供应信息不透明的问题，国土管理部门此前已经开始试点披露住宅用地出让计划。2021年2月18日，自然资源部发布住宅用地分类调控文件，要求22个重点城市住宅用地出让实现“两集中”：一是集中发布出让公告，且2021年发布住宅用地公告不能超过3次；二是集中组织出让活动。

新版《条例》明确要求政府披露土地供应计划详细信息，其实就是将此前在重点城市试点土地出让“两集中”政策的制度化。新规则下，全国各城市都将需要披露供地计划信息，且需披露的土地类型不仅包括住宅用地，还包括工业、商业等各其他类型建设用地。未来各地政府公布土地供应计划后，将有利于稳定市场预期，便于房地产开发企业等需求方作土地投资决策。

4. 新增集体经营性用地入市规则

2020年3月30日，中共中央、国务院就在《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》中提出，要加快修改完善《土地管理法实施条例》，完善相关配套制度，制定出台农村集体经营性建设用地入市指导意见。因此新版《条例》较2014年版本增加了多条集体土地相关的内容，对集体经营性建设用地入市作了细化规定。

根据《条例》，对于国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，且已依法办理土地所有权登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人在一定年限内有偿使用。在出售土地使用权之前，土地所有权人应当依据规划条件、产业准入和生态环境保护要求等，编制集体经营性建设用地出让、出租等方案，明确宗地的面积、用途、规划条件、产业准入和生态环境保护要求、使用期限、入市价格等细节。

在土地交易方式上，土地所有权人应当依据集体经营性建设用地出让、出租等方案，以招标、拍卖、挂牌或者协议等方式确定土地使用者。因此集体经营性建设用地的交易规则将参照国有建设用地。在土地使用权费用收取上，集体经营性建设用地使用者应当按照约定及时支付集体经营性建设用地价款，并依法缴纳相关税费。而国有建设用地使用者应当在签订土地使用权出让合同后六十日内，支付全部土地使用权出让金。与国有建设用地出让相比，集体经营性建设用地出让金的征收时间可以自由约定。

二、当前在生效的土地相关法规政策梳理

目前我国还没有制定一个可以全面覆盖土地管理各方面内容的法律，针对土地管理的相关规则分散于多项法律、法规和政策当中。当前的《土地管理法》仅是从土地权利归属、土地规划、土地保护和利用等方面作了框架性的规定，并没有对土地规划的操作方法、土地收入的征缴使用等细节作具体规定。这主要是因为我国实行土地国有或集体所有制，土地管理工作实际上成为行政工作的一部分，政府的土地管理方法在行政实践中不断调整，相应的规则也在不断变化，难以出台一套全面统一的固定规则。

除《土地管理法》外，目前在生效的土地管理相关法规还有《房地产管理法》《城乡规划法》《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》等，此外还有很多临时性的土地相关政策，例如《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省调剂实施办法》等（表1）。从建设用地角度来看，这些法规政策的具体内容大致可以分为三类，一是关于建设用地指标的划定与分配，二是关于土地出让程序，三是关于土地出让收入的使用。

（一）建设用地指标

目前的法规体系对土地指标审批、土地利用总体规划只有框架性的指导，还没有详细的实施细则。具体的全国建设用地总量指标设定由国务院自然资源部会同相关部门自由裁量，在实际执行过程中再作微调。

1. 国务院对各省建设用地总量进行审批

建设用地的供应量应当符合土地利用总体规划、土地利用年度计划、城镇体系规划的要求，而各省级政府制定的规划都需要由国务院进行审批。

其中，土地利用总体规划对建设用地在内的各类型土地的利用都作了约束性安排。各级人民政府依据土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。省一级的土地利用总体规划由国务院批准，省会、100万人以上城市以及国务院指定城市的土地利用总体规划，经省一级审查同意后，报国务院批准。

土地利用年度计划对计划年度内新增建设用地量作出具体安排。国土资源部（现为自然资源部）会同国家发展改革委以全国土地利用总体规划安排为基础，根据经济社会发展状况和各地用地实际等情况，测算全国未来三年新增建设用地计划指标控制总规模，并编制全国土地利用年度计划草案。草案报国务院批准，提交全国人民代表大会审议确定。

城镇体系规划包括了城镇空间布局和规模控制，重大基础设施的布局，是对建设用地空间分布的约束。国务院城乡规划主管部门会同国务院有关部门组织编制全国城镇体系规划，用于指导省域城镇体系规划、城市总体规划的编制。全国城镇体系规划由国务院城乡规划主管部门报国务院审批。省级政府编制省域城镇体系规划，报国务院审批。

2. 各级地方政府向下分配建设用地指标

在国务院确定各省份建设用地总量后，地方政府向下分配建设用地指标。具体分配过程中地方政府可以自由决策，决策结果体现在地方各级政府的规划当中。

省、自治区、直辖市国土资源主管部门应当根据省级重点建设项目安排、建设项目用地预审和市县建设用地需求，合理确定预留省级的土地利用计划指标和下达市县的土地利用计划指标。

省级以下国土资源主管部门应当将上级下达的土地利用年度计划指标予以分解，经同级人民政府同意后下达。省、自治区、直辖市国土资源主管部门应当将分解下达的土地利用年度计划报国土资源部。

县级以上地方国土资源主管部门，以本级土地利用总体规划安排为基本依据，综合考虑本地规划管控、固定资产投资、节约集约用地、人口转移等因素，测算本地未来三年新增建设用地计划指标控制规模。在控制规模的基础上，向上一级国土资源主管部门提出本地的土地利用年度计划建议。

各级人民政府实施建设用地指标总量控制，规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标。

3. 建设用地指标的调整

在建设用地使用过程中，往往会出现计划与实际需求不一致的情况。各省级政府可以根据实际情况向国家自然资源部申请调整土地利用总体规划中的建设用地指标，地方政府下发的指标则由地方政府在控制总量的前提下自行调节。

对地方实际新增建设用地面积超过当年上级下达计划指标的，视情况相应扣减其下一年度计划指标。对地方没有使用完而节余的新增建设用地计划指标，经国土资源部审核同意后，允许在三年内结转使用。

在跨省层面，目前只有针对贫困地区的“增减挂钩节余指标跨省域调剂”机制可以实现土地指标流转。所谓城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂，是指“三区三州”及其他深度贫困县城乡建设用地增减挂钩节余指标由国家统筹跨省域调剂使用。部分深度贫困地区使用不完的新增建设用地指标，发达省份可以购买。除此之外，中央还计划建立覆盖范围更广的全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。

（二）土地使用权出让程序

土地使用权出让是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

1. 土地使用权出让的方式

建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得；但是，下列建设用地可以以划拨方式取得：（1）国家机关用地和军事用地；（2）城市基础设施用地和公益事业用地；（3）国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；（4）法律、行政法规规定的其他用地。

国有土地使用权出让、国有土地租赁等应当依照国家有关规定通过公开的交易平台进行交易，并纳入统一的公共资源交易平台体系。除依法可以采取协议方式外，应当采取招标、拍卖、挂牌等竞争性方式确定土地使用者。

集体经营性建设用地使用权出让参照同类用途的国有建设用地执行，土地所有权人应当依据集体经营性建设用地出让、出租等方案，以招标、拍卖、挂牌或者协议等方式确定土地使用者。

2. 土地出让金征收部门

根据2021年6月4日财政部发布的《关于将国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入划转税务部门征收有关问题的通知》，由自然资源部门负责征收的国有土地使用权出让收入等四项非税收入，全部划转给税务部门负责征收。该项新规自2021年7月1日起在河北、内蒙古、上

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_27690

